

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2016/2017



TIG

**O IMPACTO DA RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS
N.º 26/2013 DE 19 DE ABRIL, REFORMA “DEFESA 2020”, NA GESTÃO
DOS RECURSOS DE DEFESA. CONSEQUÊNCIAS E PERSPETIVAS
PARA O PÓS 2020**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE
DOS SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA
OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA
NACIONAL REPUBLICANA.**

**CMG Costa Honorato
Cor PilAv Rui Tendeiro
Cor Med Jácome de Castro
Cor Av Souza Cabral**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O IMPACTO DA RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE
MINISTROS Nº 26/2013 DE 19 DE ABRIL, REFORMA
“DEFESA 2020”, NA GESTÃO DOS RECURSOS DE
DEFESA. CONSEQUÊNCIAS E PERSPETIVAS PARA O
PÓS 2020**

**CMG Costa Honorato
Cor PilAv Rui Tendeiro
Cor Med Jácome de Castro
Cor Av Souza Cabral**

Trabalho de Investigação de Grupo do CPOG 2016/17

Pedrouços 2016



Declaração de compromisso Anti plágio

Declaramos por nossa honra que o documento intitulado, **O impacto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 19 de abril, Reforma “Defesa 2020”, na gestão dos recursos de Defesa. Consequências e perspectivas.** corresponde ao resultado da investigação por nós desenvolvida enquanto auditores do **Curso de promoção a Oficial General 2016/17** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Temos consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 13 de dezembro de 2016

CMG Manuel da Costa Honorato

Cor PilAv Rui Pedro Matos Tendeiro

Cor Med João Pedro Ivens Ferraz Jácome de Castro

Cor Av Júlio César de Souza Cabral



Agradecimentos

Embora se trate de um trabalho desenvolvido em grupo, o resultado apresentado não teria sido possível sem a prestimosa colaboração e apoio de algumas personalidades, que fruto dos seus conhecimentos, funções desempenhadas e experiência profissional acumulada, em muito contribuíram para a clarificação e objetivação das hipóteses em estudo, ajudando-nos a tirar conclusões.

Assim agradecemos ao Sr. Dr. Alberto Coelho, Sr. Dr. Gustavo Madeira, Sr. Major-General Barros Ferreira, Major-general Carlos Pinheiro Chaves, Major-general Henrique Macedo, Brigadeiro General Rui Elvas, Capitão-de-fragata Leite da Cunha, assim como os organismos onde prestam serviço.



Índice

Introdução	1
1. Documentos estruturantes da reforma na Defesa	6
1.1. As FFAA e a DN	6
1.2. Contextualização da Reforma “Defesa 2020”	7
1.3. A reforma “Defesa 2020”	7
1.4. Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)	9
1.5. Conceito Estratégico Militar (CEM 2014)	9
1.6. Missões das Forças Armadas (MIFA 2014)	10
1.7. Sistema de Forças	10
1.8. Síntese conclusiva.....	10
2. Execução da Reforma “Defesa 2020”, análise e avaliação.....	12
2.1. Identificação das tarefas e ponto de situação da sua execução.....	12
2.2. Análise das tarefas com impacto direto na gestão de recursos	13
2.2.1. Recursos financeiros.....	13
2.2.2. Recursos humanos	16
2.2.3. Recursos materiais.....	18
2.3. Síntese conclusiva.....	23
3. A Reforma “Defesa 2020” após o ano 2020.....	24
3.1. Efeitos e continuidade.....	24
3.1.1. Recursos financeiros.....	24
3.1.2. Recursos humanos	24
3.1.3. Recursos materiais.....	25
3.2. Síntese conclusiva.....	26
Conclusões.....	27
Bibliografia.....	29

Índice de Anexos

Anexo A -	Relatório Final da XII Legislatura - CARDN.....	Anx A-1
-----------	---	---------



Índice de Apêndices

Apêndice A -	Lista de tarefas da Reforma “Defesa 2020”	Apd A-1
Apêndice B -	Base Conceptual	Apd B-1

Índice de Figuras

Figura 1 - Evolução do orçamento da Defesa Nacional	14
Figura 2 - Distribuição do Orçamento da Defesa Nacional de 2017 por tipo de despesa ...	15
Figura 3 - Efetivos Militares, situação em dezembro de 2016	17
Figura 4 - Comparação entre a LPIM 2008 e a LPIM 2015	19
Figura 5 - Comparação entre a LPM 2006 e a LPM 2015	22

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Lista de Tarefas e Ponto de situação	Apd A-2
---	---------



Resumo

Na sequência da revisão da política de Defesa Nacional (DN) e após a aprovação do novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), a materialização da reforma estrutural na defesa e nas Forças Armadas (FFAA), designada “Defesa 2020”, definida na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº26/2013, de 19 de abril, visava obter ganhos de eficiência, economias de escala e vetores de inovação com efeitos no curto, médio e longo prazo. O centro de gravidade passava necessariamente pela definição e implementação de um modelo sustentável para a DN e para as FFAA. “A medida central, definida como chave do sucesso, passaria por “racionalizar a despesa militar, nomeadamente através da melhor articulação entre os ramos das Forças Armadas e uma maior eficiência na utilização de recursos.” (RCM 26/2013, 2013b)

É sobre a designada reforma “Defesa 2020” e o impacto das suas medidas na gestão dos recursos de defesa nas FFAA que o nosso trabalho vai incidir.

A investigação desenvolvida comporta a análise das orientações políticas consignadas na reforma, bem como a abordagem aos fatores conjunturais estruturantes da sua conceção e desenvolvimento. O trabalho contempla ainda a avaliação do ponto de situação dos objetivos definidos para implementação da reforma, com especial ênfase para as que lidam diretamente com recursos. Das tarefas reformistas executadas, avaliaremos o impacto que tiveram ou ainda estão a ter, na gestão dos recursos, isto dentro das exigências nacionais e internacionais em que nos inserimos. O quadro da análise completa-se com a interpretação das opiniões de personalidades relevantes na gestão dos recursos da DN e FFAA, sobre a continuação destas tarefas para além da data prevista na RCM n.º 26/2013. Da exploração do tema e análise da informação recolhida, tiraremos conclusões sobre a adequabilidade da reforma e perspetivação futura.

Palavras-chave

Estado, Reforma, Defesa, reorganização, gestão, recursos.



Abstract

- Following the National Defense Policy review and after the approval of the new Strategic Concept for the National Defense, the materialization of the Defense and Armed Forces (FFAA) structural reform, named “Defesa 2020”, defined in Ministerial Council Resolution (RCM) nº26/2013, of April 19th, was aimed to get efficiency gaining, economies of scale and innovation vectors with short, middle and long term effects. The gravity center shifted through the definition and implementation of a sustainable model for the National Defense (DN) and the Armed Forces (FFAA). The main measure, defined as the key to success, would go through “military expenses rationalization, with an improved articulation of the Armed Forces’ branches and a better resources’ management efficiency (Resolution 26/2013, 2013)”.

Our study will focus on both the “Defesa 2020” reform and its effect on the Armed Forces defense resources’ management.

The tide through which Portugal is sailing, marked by economic and financial difficulties, intensified the State’s reform policy.

With our study we intend to contextualize the “Defesa 2020” reform and analyze all the post approved structural data, aiming for the resource management documents. We will state the reform implementation tasks, with special regard for those that directly deal with resources. From the implemented reform tasks, we will evaluate their past and actual impact on resource management, taking into account two criteria: opportunity and adequacy. Our analysis will be concluded with the collection of some expert opinions about the maintenance of these tasks beyond their scheduled date in RCM nº26/2013. From the gathered data analysis, we will take assumptions about the adequacy of this reform and it’s future perspective.

Keywords

State, Reform, Defense, reorganization, management, resources.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ADM	Assistência na Doença aos Militares
AR	Assembleia da República
CARDN	Comissão de Acompanhamento para Reforma da Defesa Nacional
CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEM[Ramo]	Chefe do Estado-Maior [Ramo]
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CESM	Conselho do Ensino Superior Militar
COC	Comando Operacional Conjunto
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
DGAIED	Direção-Geral de Armamento e Infraestrutura de Defesa
DGPRM	Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DIF	Dispositivo de Forças
DMPDM	Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Nacional
DN	Defesa Nacional
EMFAR	Estatuto dos Militares das Forças Armadas
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
FPAS	Forças Permanentes de Ação de Soberania
FRI	Força de Reação Imediata
Hip[n.º]	Hipótese [n.º]
IASFA	Instituto de Apoio Social das Forças Armadas
IDN	Instituto de Defesa Nacional
IESM	Instituto de Estudos Superiores militares
IUM	Instituto Universitário Militar
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPIM	Lei de Programação das Infraestruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar



MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBQR	Nuclear, Biológica, Química e Radiológica
NEP	Normas de Execução Permanente
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCS	Órgão de Comunicação Social
OE [n.º]	Objetivo Específico [n.º]
OG	Objetivo Geral
PIB	Produto Interno Bruto
QC	Questão Central
QD [n.º]	Questão Derivada [n.º]
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SDGRDN	Subdiretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional
SF	Sistema de Forças
SFN	Sistema de Forças Nacional
SGDN	Secretário-Geral da Defesa Nacional
UE	União Europeia



Introdução

Enquadramento e justificação do tema

O início do Século trouxe alterações à situação estratégica e segurança internacional, que associada à crise económico-financeira vivida na Europa, iria trazer instabilidade e incerteza coletiva. O novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), bem como o novo tratado da União Europeia (UE), implicaria novas exigências em termos da contribuição portuguesa para compromissos da segurança internacional.

A adaptação a um ambiente internacional em permanente mudança, assim como a uma sociedade em evolução, onde os conceitos de paz e segurança, procuram o equilíbrio com os recursos que a Nação¹ pode dedicar à defesa necessária às funções do Estado², têm conduzido a sucessivas transformações que se materializaram em reorganizações, vertidos em documentos legislativos.

“A crise económica e financeira demonstra que a interdependência é uma realidade global” (Coelho, 2011, p. 8). Seria esta crise que acabaria por ditar para Portugal, um programa de assistência financeira internacional, assinado e implementado em maio de 2011.

Neste contexto de viragem do Século, marcado por fortes constrangimentos financeiros e alteração à política de defesa internacional que se inicia a revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN).

O novo CEDN, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 19/2013, de 5 de abril, define as prioridades do Estado em matéria de defesa, o modelo, capacidades e possibilidades de empenhamento das Forças Armadas (FFAA), de acordo com o interesse nacional e é parte integrante da política de defesa nacional. Deste documento sairiam também diretivas para a elaboração de um plano de reforma e racionalização dos recursos da Defesa, designado por Reforma “Defesa 2020”, com dois propósitos: “um novo ciclo de planeamento estratégico e a reorganização da macroestrutura das FFAA” (CEDN, 2013).

¹ Nação ou Estado Unitário, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

² Estado, Constituição da República Portuguesa, de acordo com a VII Revisão, Artigo 2º. A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.



A reforma “Defesa 2020” constituía-se assim como a adequação da DN e das FFAA à conjuntura vigente e encontra-se em fase de implantação desde 2013 e alguns dos objetivos já se fizeram sentir nas FFAA. A importância e atualidade deste processo justifica sem dúvida um estudo sobre o seu impacto na gestão dos recursos de defesa, assim como as consequências e perspetivas para além do ano de 2020.

O tema será assim abordado no contexto da reorganização das FFAA, no domínio da gestão dos recursos de defesa.

O presente estudo analisa o conteúdo e processo de implantação das linhas de ação da reforma, com o objetivo de verificar a sua adequabilidade às exigências no quadro nacional e compromissos internacionais, no que diz respeito à gestão dos recursos de defesa. Pretende também perspetivar consequências para o período pós 2020, considerando as perspetivas nos contextos nacionais e internacionais.

A importância e atualidade do problema exposto, leva-nos a admitir como relevante a realização de um estudo que, numa altura em que todo o edifício legal da DN foi objeto de reorganização, permita perceber até que ponto a implementação de medidas reformistas, atentos os fatores internos e externos que estruturam o contexto situacional, está a ser passível.

Objeto do estudo e sua delimitação

Definimos como objeto de estudo, a Reforma “Defesa 2020”.

Tendo em atenção à abrangência do objeto do estudo, limitamos a análise do conteúdo ao impacto da reforma na gestão dos Recursos Humanos, Financeiros e Materiais, apenas as infraestruturas das FFAA, atendendo aos compromissos internacionais com a NATO e UE.

Objetivos da investigação

Este trabalho de investigação tem como Objetivo Geral (OG), “analisar o impacto da reforma “Defesa 2020”, no que concerne à gestão dos recursos de defesa das FFAA, perspetivando o futuro para além de 2020.” Para consecução do OG estabelecido concorrem vários Objetivos Específicos (OE). Com efeito, importa em primeiro lugar caracterizar o conceito de reforma, o normativo associado e o contexto em que foi criado. Determinar a influência de um contexto económico interno extremamente restritivo e por outro lado, perceber qual o papel desempenhado por fatores externos. Numa segunda aproximação, pretendemos identificar o processo de reforma e conhecer as tarefas de implementação. Por fim, iremos determinar como se relacionam o conceito com as capacidades, analisando o impacto da reforma na gestão dos recursos, com o fim de avaliar a sua adequabilidade.



Assim definimos como OE:

OE1 – Caracterizar o conceito de reforma “Defesa 2020”, através dos objetivos que a compõem.

OE2 – Identificar o estado atual da implantação da reforma “Defesa 2020”.

OE3 – No atual estado de execução da reforma “Defesa 2020”, analisar o impacto na gestão dos recursos de Defesa, por forma a prever a sua evolução para além do ano 2020.

Em síntese, pretende-se realizar a caracterização de aspetos estruturantes no quadro do processo de reestruturação em curso nas FFAA, com o intuito de avaliar o seu impacto na gestão dos recursos e prolongamento no tempo.

Questões da investigação e hipóteses

Após explorado e identificado o tema, foi levantada a seguinte questão, como Questão Central (QC): Em que medida as tarefas da Reforma “Defesa 2020” influenciaram a gestão atual e futura dos recursos de Defesa?

No sentido de obter resposta e melhor clarificar a QC, ou pergunta de partida, foram levantadas as seguintes Questões Derivadas (QD) e as respetivas hipóteses (Hip) de resposta:

QD1 – Quais os objetivos preconizados nos documentos estruturantes da revisão da política da Defesa, que dizem respeito à gestão de recursos?

Hip1 – Nos documentos estruturantes da revisão da política de Defesa existem objetivos bem definidos no que diz respeito a gestão de recursos financeiros, humanos e materiais sempre no sentido da sua racionalização.

QD2 – Qual o impacto da Reforma “Defesa 2020” na gestão dos recursos de Defesa?

Hip2 - As medidas implementadas tiveram um impacto positivo, com resultados significativos na gestão dos recursos de Defesa.

QD3 – Como se perspetiva o prolongamento para além do ano 2020 das medidas implementadas?

Hip3: As medidas tomadas no âmbito da Reforma "Defesa 2020" vão prolongar-se de forma positiva para além do ano 2020.

Breve síntese da metodologia da investigação

As referências genéricas que seguiremos na elaboração e condução do nosso procedimento metodológico, são as constantes nas Normas de Execução Permanente do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) ACA 010 e ACA 018, de setembro de



2015, incluindo a referenciação bibliográfica sugerida, o sistema autor-data, adotando-se o estilo *Harvard-Anglia*.

A investigação será baseada numa metodologia hipotético-dedutiva, utilizando uma estratégia de investigação, qualitativa e um desenho de pesquisa “estudo de caso”.

O percurso da investigação será estruturado em três fases, a exploratória, a analítica e a conclusiva.

Na primeira fase, exploratória, será realizado uma pesquisa sobre o tema, realizadas entrevistas exploratórias, estabelecida a metodologia, definida a QC e determinada sua delimitação. O estudo foi organizado em hipóteses que servirão de linhas de condução do trabalho.

Na segunda fase, durante a fase analítica, os dados referentes à pesquisa foram recolhidos, analisados e apresentados seguindo uma estratégia qualitativa. Ainda nessa fase serão realizadas entrevistas semiestruturadas e uma revisão da literatura.

Finalmente, na terceira fase, conclusiva, serão apresentadas as respostas às QD confirmando ou não, as Hip, destacando os contributos da investigação e as decorrentes recomendações.

Organização do estudo

O trabalho compõe-se de cinco partes: a introdução, três capítulos e as conclusões.

Na introdução será apresentado o objeto do estudo, a QC as QD e suas respectivas Hip, uma breve síntese metodológica a ser seguida e como será desenvolvido o estudo.

No primeiro capítulo, através de uma revisão da literatura, efetua-se o enquadramento jurídico das FFAA, no intuito de observar qual a dimensão institucional que verdadeiramente lhes é conferida em alguns textos fundamentais do Estado. Num segundo momento deste capítulo, será realizada uma contextualização da reforma “Defesa 2020”, por forma a esclarecer quais os contornos que a envolvem e que transformações substantivas efetivamente contemplam.

O segundo capítulo será dedicado à análise das tarefas definidas na Reforma “Defesa 2020” e ao seu estado de implantação, especialmente as que dizem respeito à gestão dos recursos de Defesa das FFAA.

O terceiro capítulo compreende a análise do impacto das tarefas executadas, através da sua oportunidade e adequabilidade, dos quais se pretende analisar os eventuais efeitos decorrentes da reforma “Defesa 2020”. Aqui incluiremos também a avaliação das posições



de pessoas relevantes no âmbito da gestão dos recursos, sobre o futuro da Reforma “Defesa 2020”.

Na conclusão do trabalho, apresentaremos um resumo da estrutura do trabalho, abordaremos as informações obtidas para responder a QC apresentada, obtendo como resultado esperado, contributos e as decorrentes recomendações.



1. Documentos estruturantes da reforma na Defesa

A RCM “Defesa 2020” e o ciclo de planeamento estratégico, iniciado com o CEDN, levaria à elaboração de documentos estruturantes para a reforma das FFAA, nomeadamente: Conceito Estratégico Militar (CEM) 2014, das Missões das Forças Armadas (MIFA) 2014, do Sistema de Forças (SF) e Dispositivo de Forças (DIF).

1.1. As FFAA e a DN

O edifício normativo que acolhe as FFAA e a DN tem sede na Constituição da República Portuguesa (CRP), em cujo artigo 275º se fixa o seu carácter rigorosamente apartidário e a estrita obediência aos órgãos de soberania competentes. Aquele artigo da Lei fundamental consagra ainda às FFAA um papel de excecional relevo na salvaguarda dos objetivos permanentes do Estado, ao preceituar que a elas incumbe, em permanência, “a defesa do território nacional, a satisfação de compromissos internacionais do País, a participação em missões de carácter humanitário e de paz, bem como a colaboração em missões de interesse público.” (CRP, 2005)

Por sua vez, e em estrita observância com o determinado na CRP, a Lei de Defesa Nacional (LDN) estabelece, no seu artigo 22º, que as FFAA asseguram, em exclusividade, a componente militar da DN, competindo-lhes, nomeadamente, garantir a independência nacional e a salvaguarda da liberdade e da segurança das populações. O artigo 12º do mesmo diploma atribui ao executivo a condução da Política de DN e das FFAA, enquanto o artigo 23º estatui que a integração das FFAA na administração direta do Estado é feita através do Ministério da Defesa Nacional (MDN), cabendo ao respetivo ministro a responsabilidade política pelo emprego das FFAA e pelas suas capacidades, meios e prontidão (AR, 2009a). A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), no seu artigo 1º, caracteriza as FFAA como um pilar essencial da DN, estando-lhes reservada a missão fundamental de garantir a defesa militar da República (AR, 2009b). Finalmente, a Lei orgânica do MDN, confere-lhe, entre outras atribuições, a definição, execução e coordenação das políticas dos recursos humanos, materiais e financeiros das FFAA, legitimando, portanto, a realização de reformas no seu âmbito de competências (AR, 2009c). Esta breve passagem por textos fundamentais permitiu apreender a magnitude e importância das responsabilidades confiadas às FFAA, confirmando, de forma inequívoca, o seu papel enquanto instituição basilar no exercício da soberania do Estado.



1.2. Contextualização da Reforma “Defesa 2020”

A última grande reforma no âmbito da Defesa data de 2008, altura em que o XVII Governo Constitucional aprovou a RCM n.º 39/2008, de 7 de fevereiro, com o intuito de promover uma profunda reorganização da estrutura superior da DN e das FFAA. Dirigiam a tarefa três objetivos prioritários: (1) reforçar a capacidade para o exercício da direção político-estratégica; (2) reforçar a capacidade de resposta militar; (3) obter ganhos de eficiência e eficácia e racionalização das estruturas do MDN, do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e dos Ramos. Na sequência das orientações então estabelecidas, foi publicado, em 2009, um conjunto de diplomas de carácter estruturante: LDN, LOBOFA, e Leis Orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

1.3. A reforma “Defesa 2020”

Na sequência da publicação do CEDN, a 21 de março de 2013, e antes de concluído o CEM, o Executivo fez aprovar, em 11 de abril de 2013, a RCM n.º 26/2013, “Reforma Estrutural para a Defesa Nacional”, designada por Reforma “Defesa 2020”. Missiva sustenta que o centro de gravidade da transformação a operar passa pela definição e implementação de um modelo sustentável para a DN e FFAA, cuja medida fulcral assenta na racionalização da despesa militar e se organiza em torno de dois conjuntos de ações: na reorganização e racionalização do MDN e da estrutura superior das FFAA e na desativação de unidades e sistemas de armas não essenciais; e na racionalização dos recursos humanos das FFAA, e no reagrupamento geográfico dos órgãos superiores da DN (RCM, 2013a). Neste sentido, define-se um nível de ambição (cuja expressão em termos de SF privilegia uma estrutura baseada em capacidades de natureza conjunta) com uma organização modular e flexível, constituída em três conjuntos de forças: uma Força de Reação Imediata – de elevada prontidão, orientada para o resgate de cidadãos nacionais em zonas de crise ou conflito e de resposta nacional autónoma em situações de emergência complexas; um conjunto de Forças Permanentes de Ação de Soberania – destinadas a missões de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, mas também de vigilância terrestre, busca e salvamento, defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica, de interesse público e de resposta a catástrofes, no território nacional e nas áreas de jurisdição ou responsabilidade nacional; um Conjunto Modelar de Forças – para empenhamento no exterior (as Forças Nacionais Destacadas), no âmbito da defesa coletiva e da segurança cooperativa, por períodos de seis meses (RCM, 2013b). Também aqui, as diferenças face à atual estrutura de forças são evidenciadas, sobretudo, ao nível das novas designações conferidas. No que diz



respeito aos rácios da despesa, a Reforma “Defesa 2020” avança com a intenção de equilibrar as componentes de pessoal/investimento/operação, definindo como “base orçamental estável para defesa nacional” o valor de 1,1% ($\pm 0,1$) do Produto Interno Bruto (PIB), afetando 60% em pessoal, 25% em operações e manutenção, e 15% em investimento em capacidades, incluindo investigação (RCM n.º26/2013, 2013c). Quanto ao dispositivo territorial, as orientações vão no sentido do seu redimensionamento, com a redução efetiva de 30% ao nível dos comandos, unidades, estabelecimentos e demais órgãos das FFAA, sendo que 50% desta redução deverá estar concluída até 31 de dezembro de 2015 e o restante em 2020 (RCM , 2013d). Finalmente, no quadro das orientações para a reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA, o atual Executivo defende uma maior integração de estruturas de comando e direção e de órgãos e serviços administrativos e logísticos, seguindo uma lógica que privilegie a atuação conjunta (RCM , 2013e).

Assim, são estabelecidos três objetivos. O primeiro, dedicado ao comando e emprego dos meios, envolve três medidas: reforço das competências do Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) para dirigir a estratégia militar superiormente aprovada (embora não se constate qualquer alteração de monta relativamente ao estabelecido pela RCM 39/2008, de 7 de fevereiro; adaptação da estrutura do EMGFA, tendo em vista, por um lado, eliminar duplicações de tarefas com o MDN e por outro, potenciar a capacidade de planeamento e execução de operações, estabelecer uma capacidade conjunta de avaliação e análise operacional, e criar um serviço central que coordene as comunicações e os sistemas de informação (RCM n.º26/2013f), que aliás se trata de uma medida já contemplada na RCM 39/2008, de 7 de fevereiro e reconfiguração do Comando Operacional Conjunto (COC) e dos comandos de componente dos Ramos, promovendo a otimização de meios e recursos e a cooperação, medida já contemplada em sede do Despacho n.º 7770/2010, de 16 de abril de 2010, do Ministro da Defesa Nacional. O segundo objetivo dirige-se ao redimensionamento da estrutura, de modo a assegurar um funcionamento sustentável, sendo definidas três medidas: uniformização e racionalização da estrutura superior dos Ramos; redução de efetivos, cuja dimensão global deverá situar-se entre 30.000 a 32.000 em 2020, estabelecendo-se uma redução de 2.000 efetivos em 2014, de 2.000 em 2015 (RCM , 2013g) e na distribuição progressiva dos restantes até final de 2020; e intenção de criar, a médio prazo, um Instituto Universitário Militar, que integrará o IESM, a Escola Naval, a Academia Militar e a Academia da Força Aérea, avançando-se, no curto prazo, com o reforço da formação conjunta (CRM, 2013h). O terceiro objetivo é direcionado aos processos de



aquisição, recrutamento e inovação, preconizando-se cinco medidas: Reestruturar e redimensionar os serviços do MDN, concentrando num único serviço a Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (DGPRM) e a Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa (DGAIED); estudar novas modalidades para o Dia da Defesa Nacional; redimensionar os quadros do pessoal civil para cerca de 70% do atual, até finais de 2015; prosseguir a reestruturação do apoio social; e reestruturar o Serviço de Assistência Religiosa das Forças Armadas, constituindo-o como um serviço comum da DN (RCM , 2013i).

1.4. Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)

O CEDN “pressupõe uma estratégia nacional, cuja credibilidade seja reconhecida e capaz de mobilizar os portugueses. (...). Define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo estado para a conservação dos objetivos da política de segurança e defesa nacional” (Presidência do Conselho de Ministros, 2013). Documento que estabelece os aspetos fundamentais da estratégia global adotada pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de defesa nacional. Contém normas e orientações para caracterizar o SFN, define os seus principais conteúdos e estabelece as missões que deverá assegurar.

Quanto às capacidades, sugere a maximização dos recursos e das oportunidades, obrigando a tirar o maior partido possível da posição geoestratégica de Portugal, das suas potencialidades logísticas e económicas. Pretende garantir a continuidade das políticas e dos recursos indispensáveis para melhorar as capacidades científicas e tecnológicas de produção de inovação.

1.5. Conceito Estratégico Militar (CEM 2014)

O CEM 2014 desenvolve as orientações estabelecidas no CEDN relativamente à componente militar de defesa nacional, em articulação com as diretivas ministeriais de defesa, no sentido de garantir que o emprego da componente de força se mantém coerente com os princípios e orientações. Define os cenários de emprego das FFAA, o conceito de ação militar e orientações específicas para a definição das MIFA, do SF e do DIF, constituindo igualmente a base para o planeamento da estratégia operacional. O CEM enuncia ainda um nível de ambição que se sustenta, em termos orçamentais, no objetivo consagrado no CEDN de aproximar, gradualmente, as despesas de defesa nacional, em termos percentuais do PIB português, ao nível médio praticado nos países europeus que integram a NATO. Desta forma, será possível estabelecer prioridades e caracterizar quais as



capacidades militares de que o país deve dispor e traduzi-las através de um conjunto de meios que constituirão o SF.

1.6. Missões das Forças Armadas (MIFA 2014)

As MIFA são “as missões estabelecidas na Constituição da República Portuguesa (CRP) e na lei, (...) as executadas pelos Ramos que são conduzidas no âmbito dos órgãos regulados por legislação própria, e outras resultantes do exercício de competências residentes nas Forças Armadas” (MIFA 2014, 2014).

1.7. Sistema de Forças

SF considera-se como, “o conjunto diversificado de capacidades³ que se insira nas áreas de capacidades de: Comando e Controlo, Emprego de Forças, Proteção e Sobrevivência, Mobilidade e Projeção, Conhecimento Situacional, Sustentação, Autoridade, Responsabilidade, Apoio e Cooperação. (...)” estabelecendo “a correlação entre as MIFA, as capacidades e essas áreas de capacidade.” (CEM 2014, 2014)

1.8. Síntese conclusiva

O processo de reforma das FFAA teve início com a revisão do CEDN, aprovado em março de 2013. Deste documento saíam também as orientações, para a elaboração de um plano de restrições e racionalização dos gastos com a Defesa, designado por Reforma “Defesa 2020” (Presidência do Conselho de Ministros, 2013) e a revisão de novos documentos estruturantes, CEM 2014, das MIFA 2014, do SF e DIF.

Da análise efetuada ao longo do presente capítulo ressalta, desde logo a convicção de que a reforma estrutural da DN e das FFAA, Reforma “Defesa 2020” e restantes documentos, contemplam, em termos práticos, alterações substantivas no que concerne à gestão de recursos. Assim define-se o compromisso orçamental estável para a DN como 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB, a redução para 30 000 a 32 000 militares, incluindo os militares na reserva ativa e o ajuste do dispositivo territorial a uma redução efetiva de 30%, ao nível dos comandos, unidades, estabelecimentos e demais órgãos. O CEDN sugere igualmente a maximização da utilização dos recursos e o CEM, expressa um nível de ambição que se sustenta, em termos orçamentais, no objetivo consagrado no CEDN de aproximar, gradualmente, as despesas de DN, em termos percentuais do PIB português, ao nível médio praticado nos países europeus que integram a NATO. Conclui-se que existem objetivos bem definidos no que diz respeito

³ Conceito de capacidade militar definido na Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar, Despacho 11400/2014.



a gestão de Recursos Humanos, Financeiros e Materiais (infraestruturas) da Defesa, confirmando a Hip 1, com resposta a QD1.



2. Execução da Reforma “Defesa 2020”, análise e avaliação

2.1. Identificação das tarefas e ponto de situação da sua execução

Através do Despacho n.º 6472-E/2013, de 13 de maio, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 17 de maio de 2013, foi criado a Comissão de Acompanhamento para a Reforma da Defesa Nacional (CARDN).

Recorrendo-se como, fonte primária, ao trabalho desenvolvido por essa Comissão até à sua extinção em 28 de janeiro de 2016, designadamente, ao relatório de final da XII Legislatura, datado de 30 de setembro de 2015, o qual se junta como Anexo A, elaborou-se o Apêndice A - Lista de tarefas da Reforma “Defesa 2020” e ponto de situação das mesmas, na qual se enumeram as tarefas estipuladas pela Diretiva Ministerial para a Reforma estrutural na DN e nas FFAA – Reforma “Defesa 2020”, publicada como anexo ao Despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 11 de junho de 2013, e pela Diretiva Ministerial Complementar para a reforma estrutural na DN e nas FFAA – Reforma “Defesa 2020”, publicada como anexo ao Despacho n.º 7234-A/20144, de 29 de maio, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 2 de junho de 2014. Nessa mesma tabela, apresenta-se ainda o ponto de situação de cada uma das tarefas, tendo por base a informação constante no relatório do CARDN, complementada com informação mais recente obtida no Diário da República e através de entrevista ao Adjunto do MDN, Capitão-de-fragata Leite da Cunha,

Tendo-se por base a Tabela A1 constante no Apêndice A, identifica-se um subconjunto de oito tarefas, de um total de 39, as quais se consideram como sendo as mais relevantes para a gestão dos recursos, e nas quais se baseará a nossa análise.

Ainda no âmbito Tabela A1, das 39 tarefas⁴ aí identificadas, 37 consideram-se concluídas, obtendo-se assim uma percentagem de execução/conclusão das tarefas da Reforma “Defesa 2020” de 94,9%, o que se deve considerar excelente.

Importa referir que o XXI Governo Constitucional e, mais em concreto, o MDN nas sucessivas intervenções públicas, não utilizam a designação Reforma “Defesa 2020”, referindo-se apenas a um processo de reformas contínuo e continuado. Também se pôde apurar, através da entrevista ao Adjunto do MDN, Capitão-de-fragata Leite da Cunha, que se encontra em elaboração uma diretiva ministerial que visa substituir a RCM n.º 26/2013,

⁴ A tabela elaborada pelo CARDN constante no Anexo A do Relatório que se constitui por sua vez como Anexo A do presente trabalho, contempla um número maior de tarefas, porque baseia-se não só nas diretivas ministeriais suprarreferidas, mas também em diretivas pontuais e específicas, não publicadas, para determinados assuntos ou áreas de atuação. Como não se dispôs de acesso a essas diretivas específicas, optou-se por não as incluir na Tabela A1 do Apêndice A.



de 19 de abril, dando continuidade à grande maioria das tarefas ou projetos em execução ou previstos na “Defesa 2020”, mas limitando os seus efeitos ao período de vigência da XIII Legislatura, ou seja, até 2019, um ano antes do período original que se estendia até 31 de dezembro de 2020.

2.2. Análise das tarefas com impacto direto na gestão de recursos

Focando-se agora no enunciado do presente trabalho, ou seja, no impacto da Reforma “Defesa 2020”, na gestão dos recursos, no decurso do período de vigência da própria reforma, importa identificar as tarefas com reflexo direto nos próprios recursos.

Tal como se definiu anteriormente, abordar-se-á os três recursos identificados segundo um Modelo Clássico de Gestão⁵, os recursos financeiros, humanos e materiais (onde se inclui bens e infraestruturas), deixando-se de fora os recursos de informação, porque os mesmos, pela sua natureza imaterial, requererem uma metodologia própria, a qual extravasaria a dimensão admissível para o presente trabalho.

Assim, no que se refere aos recursos financeiros, identifica-se a tarefa 4.a, como sendo a principal no que a este recurso diz respeito. Embora se reconheça que as tarefas 4.d, referentes à Lei de Programação Militar (LPM) e à Lei de Programação das Infraestruturas Militares (LPIM), revestem-se igualmente de um carácter financeiro-material, opta-se mesmo assim por as tratar na perspetiva dos recursos materiais. Por fim, quanto aos recursos humanos, consideram-se relevantes as tarefas 4.b (pessoal militar) e 5.f (pessoal civil).

2.2.1. Recursos financeiros

A tarefa 4.a, que se sintetiza como sendo a de “Ajustar os rácios de despesas (funcionamento sustentável)”, com os seguintes objetivos:

- Atribuição de recursos financeiros com base no compromisso orçamental estável de 1,1% ($\pm 0,1$) do Produto Interno Bruto (PIB);
- Uma distribuição dos diferentes agregados de despesa, afetando-se 60% em pessoal, 25% em operação e manutenção e 15% em investimento em capacidades.

Para uma breve análise do primeiro objetivo, recorre-se ao conteúdo da conferência proferida ao Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) pelo Secretário-Geral da Defesa Nacional (SGDN), Dr. Gustavo Madeira, em 16 de novembro de 2016, na qual foi

⁵ No âmbito do presente trabalho, os autores consideram como Modelo Clássico de Gestão, no que diz respeito aos tipos de recursos, o modelo genericamente empregue até ao final do século XX em que só se considerava a existência de três tipos de recursos: os financeiros, os humanos e os materiais. A partir do início do século XXI, os novos modelos de gestão passaram a identificar um quarto tipo de recurso, a informação, com características muito próprias resultantes da sua imaterialidade.



apresentada a Figura 1 com os valores globais dos orçamentos da DN, sem a componente de receitas próprias, com a evolução entre 2015 e 2017, período em que se regista alguma oscilação entre os 1.722 e os 1.748M€, com uma inscrição no OE2017 de 1.743M€.

			2015	2016	2017
Atividades	Funcionamento estrito	Pessoal	983 994 539	966 737 920	986 841 368
		Restantes despesas	358 149 399	325 806 018	298 254 255
	Dotações específicas	Pensões de reserva	117 856 062	117 856 062	124 604 377
		ADM	20 000 000	20 000 000	20 000 000
		Lei de Programação Militar	210 000 000	230 000 000	250 000 000
		FND/MHP	52 000 000	56 500 000	58 000 000
Projetos	(ex-PIDDAC)	Capítulo 50	6 000 000	5 500 000	5 000 000
Total do orçamento			1 748 000 000	1 722 400 000	1 742 700 000

Figura 1 - Evolução do orçamento da Defesa Nacional

Fonte: (Madeira, 2016)

Se aos valores do orçamento das receitas gerais do Estado, se juntar as receitas próprias, alcançar-se-á um montante global de aproximadamente 1.800M€, para 2017, o que representa, para um PIB estimado de 179.000M€, um pouco mais de 1,0 % deste, ou seja, no limite inferior do intervalo definido na Reforma “Defesa 2020”. Contudo, já em sede de execução orçamental, haverá que contar com alguma cativação inicial, acrescida de possíveis cativações adicionais ao longo do ano, bem como, alguma subexecução no final do mesmo, o que remete o Orçamento executado para valores efetivos inferiores a 1,0% do PIB, ou seja, fora do intervalo definido, e a menos de 50% do valor recomendado pela NATO, que é de 2,0% do PIB.

Quanto às previsões de evolução no horizonte 2020, será um exercício de grande complexidade e elevado risco face aos fatores exógenos que influenciam a economia Nacional e global, havendo um leque de variação que irá desde as previsões apresentadas pelo Governo com um crescimento sustentado a tender para os 2,0% ou mesmo superior, até às previsões mais cautelosas, como as da OCDE, as quais não ultrapassam os 1,7% em 2020.

Será assim de prever a continuação do orçamento da DN face ao PIB nos limites inferiores do intervalo definido e até mesmo abaixo deste e sem tendência para se aproximar dos valores recomendados pela NATO.

Face ao cenário pouco otimista anteriormente traçado para a percentagem do Orçamento da Defesa face ao PIB, importa agora analisar a distribuição desse mesmo orçamento pelos diferentes agregados de despesa. Para o efeito recorre-se novamente à informação disponibilizada pelo SGDN na sua conferência (Figura 2), tomando-se como base os valores inscritos para 2017.



			Dotação inicial	
			2017	%
Atividades	Funcionamento estrito	Pessoal	986,2 M€	57 %
		Restantes despesas	298,2 M€	17 %
	Dotações específicas	Pensões de reserva	114,6 M€	7 %
		ADM	20 M€	1 %
		Lei de Programação Militar	250 M€	14 %
		FND/MHP	58 M€	3 %
Projetos	(ex-PIDDAC)	Capítulo 50	5 M€	0,3%
Total do orçamento			1.742,7 M€	100%

Figura 2 - Distribuição do Orçamento da Defesa Nacional de 2017 por tipo de despesa

Fonte: (Madeira, 2016)

Considera-se que o agregado de despesa com pessoal será o somatório, das despesas de funcionamento com pessoal (986,2M€ - 57%), Pensões de Reserva (114,6M€ - 7%) e ADM (20M€ - 1%), obtendo-se uma percentagem total para este agregado de despesa de 65%, ou seja, 5% acima do definido na Reforma “Defesa 2020”, a qual, já por si, foi conservadora face ao valor recomendado pela NATO, que é de 50%.

Quanto aos outros dois agregados de despesa, a operação e manutenção e o investimento, obtém-se respetivamente 20 e 14,3%. Significando que o investimento está, aparentemente, muito próximo da distribuição estipulada (15%) e que a operação e manutenção é o agregado de despesa que compensa o excesso da despesa com pessoal, ficando precisamente 5% abaixo do estipulado.

Contudo importa ter em conta que a realidade poderá ser ligeiramente diferente nesta distribuição entre operação e manutenção *versus* investimento, já que uma parte da LPM é utilizada por alguns Ramos para suportar despesas que na realidade são de operação ou sustentação de meios e não de investimento, sendo por isso espetável que ambos os agregados de despesa sejam deficitários relativamente às metas traçadas, de 25 e 15%, não sendo contudo possível quantificar este desvio com os dados que dispomos, podendo-se, no entanto, afirmar que a soma dos dois défices será igual ao excesso registado com o pessoal.

Nas entrevistas efetuadas, ao Gabinete do MDN e à DGRDN, foi-nos transmitida a convicção, de que o cumprimento da distribuição estabelecida, 60%, 25% e 15%, só é alcançável num quadro de aumento do orçamento face ao PIB, para percentagens na ordem dos 1,3% a 1,4%, o que, tal como se explicou anteriormente parece pouco plausível.



Também nos foi transmitido que a solução de corte de algumas capacidades, para além de poder colidir com outros objetivos da Reforma “Defesa 2020”, que promovem a existência ou mesmo a criação dessas mesmas capacidades, também, só por si, não resolve o problema, porque embora afete todos os agregados de despesa, esses efeitos fazem-se sentir de forma diferenciada no que respeita ao tempo, sendo que as despesas com pessoal tem um efeito mais demorado do que nos restantes agregados, pelo que, poderá mesmo acontecer um agravamento inicial da situação, com aumentos da percentagem da despesa com pessoal no curto e médio prazo.

2.2.2. Recursos humanos

Passando-se agora aos impactos na gestão dos recursos humanos, em que se identificaram duas tarefas, a 4.b (militares) e 5.f (civis), começa-se por analisar esta última, para a qual foi estabelecida, por diretiva específica, uma meta de redução de 30% até 2020.

Segundo foi transmitido por parte do DGRDN, Dr. Alberto Coelho, no âmbito da sua conferência ao CPOG, em 28 de novembro de 2016, esta taxa de redução será atingida antes de 2020, por via de aposentações, rescisões por mútuo acordo ou saídas para outros serviços da Administração Pública, e por uma forte restrição nas novas admissões.

Já no que respeita ao pessoal militar, ao qual se aplica a tarefa 4.b, esta estipula que os efetivos devem sofrer uma redução mais célere até 2015 (cerca de 2.000 efetivos por ano), e mais gradual entre 2016 e 2020, até se atingir um efetivo global compreendido entre os 32.000 e 30.000 militares, incluindo os militares da reserva na efetividade de serviço. A este propósito, a tarefa inicial foi inclusive reforçada com a diretiva de 2014, a qual estipulou que o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) deveria elaborar um programa calendarizado para a evolução dos efetivos, com o respetivo impacto financeiro, programa este que foi entregue em 31 de julho de 2014.

Contudo, todo o planeamento efetuado foi ultrapassado, chegando-se à situação atual em que se regista um número de efetivos de 28.512 militares, ou seja, cerca de 1.500 efetivos abaixo do limite inferior estabelecido para 2020 e cerca de 5.000 efetivos a menos face ao programado, conforma se demonstra na Figura 3, apresentada pelo DGRDN na sua conferência ao CPOG.



		QP (ativo na efetividade)		RV/RC		Total QP ativo + RV/RC	
		31Dez.2012	30Set.2016	31Dez.2012	30Set.2016	31Dez.2012	30Set.2016
Marinha	Oficiais	1.498	1.538	176	152	1.674	1.690
	Sargentos	2.408	2.336	50	8	2.458	2.344
	Praças	3.301	2.980	1.351	1.021	4.652	4.001
	Total	7.207	6.854	1.577	1.181	8.784	8.035
Exército	Oficiais	2.549	2.318	557	349	3.106	2.667
	Sargentos	3.360	3.105	798	630	4.158	3.735
	Praças	0	0	10.864	8.115	10.864	8.115
	Total	5.909	5.423	12.219	9.094	18.128	14.517
Força Aérea	Oficiais	1.529	1.458	472	293	2.001	1.751
	Sargentos	2.504	2.465	0	16	2.504	2.481
	Praças	0	0	2.136	1.730	2.136	1.730
	Total	4.033	3.923	2.608	2.039	6.641	5.962
Total	Oficiais	5.576	5.314	1.205	794	6.781	6.108
	Sargentos	8.272	7.906	848	654	9.120	8.560
	Praças	3.301	2.980	14.351	10.866	17.652	13.846
	Total	17.149	16.200	16.404	12.314	33.553	28.514
Dif.		-949		Dif.		-3.699	
%		-6%		%		-23%	
				Dif.		-5.039	
				%		-15%	

Figura 3 - Efetivos Militares, situação em dezembro de 2016

Fonte: (Coelho, 2016)

Face ao desvio registado importa tentar identificar os fatores que possam ter potencializado esta situação, sendo que se utiliza para este efeito não só as conferências do SGDN e DGRDN, mas também as entrevistas com o Adjunto do MDN, Capitão-de-fragata Leite da Cunha e o Subdiretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional (SDGRDN), Major-general Henrique Macedo.

Os fatores apontados pelas diferentes fontes foram sempre mais do que um, registando-se alguma discordância relativamente ao efeito e peso de alguns deles nesta evolução. Passa-se a enumerar:

- As restrições orçamentais levaram os Ramos a acelerar o processo de redução de pessoal, com incorporações muito reduzidas ou mesmo inexistentes em alguns períodos;
- Também por conta das restrições orçamentais, as incorporações foram bastante dificultadas pelo processo de autorização e aprovação por parte das diferentes áreas governativas, com especial relevo para o papel de contenção por parte do(a) Ministro(a) das Finanças;
- A opção política transversal a todo o Estado, de forte limitação à contratação e recrutamento registado durante o período da “troika” e imediatamente pós “troika”, também se aplicou às FFAA;



- Dificuldade de recrutamento (exceto para a Escola Naval e Academias), frequentemente com um número de candidatos abaixo do número de vagas, sendo que não existe consenso entre os diversos responsáveis sobre os fatores e efeitos que levaram a esta situação de falta de atratividade pela carreira militar por parte dos jovens e, consequentemente, ainda sem solução ou soluções identificadas para se ultrapassar esta condicionante;
- Aceleração nas passagens à reserva e reforma, por receio de penalizações ou piores condições ao longo dos anos.

Se não há unanimidade relativamente às razões que levaram à atual situação, há unanimidade que é necessário tomar algumas ações urgentes com vista a restabelecer-se, no mínimo, o limiar inferior definido na Reforma “Defesa 2020”, ou seja os 30.000 efetivos. É precisamente neste sentido que o MDN em entrevista ao Órgão de Comunicação Social (OCS) “Sapo 24”, em 7 de dezembro de 2016, refere a necessidade de se recrutar entre 1.000 e 2.000 cidadãos para as FFAA, números estes que permitem alcançar os tais 30.000 efetivos (Lopes, 2016).

Será assim provável que o número de efetivos se venha a estabilizar no limite inferior do intervalo definido em 2013 para o horizonte 2020.

2.2.3. Recursos materiais

Para a análise dos recursos materiais e tal como se afirmou anteriormente, recorre-se de uma análise da LPM e LPIM, respetivamente, para os bens e capacidades e para as infraestruturas, estando sempre presente nesta análise fatores de natureza financeira que se entrecruzam com os fatores materiais.

Iniciando-se a análise pela LPIM, utiliza-se como fonte primária de informação a entrevista com o SDGRDN, Major-general Henrique Macedo.

A LPIM, ao contrário da LPM que é alimentada a partir do OE, apenas conta com as receitas geradas pela alienação ou concessão de imóveis afetos à DN e que por força da racionalização e redução do dispositivo territorial, ficam disponíveis para uma das duas modalidades atrás referidas.

A LPIM sofreu um processo de revisão em 2015, materializada na Lei Orgânica n.º 6/2015, de 18 de maio, revogando a anterior LPIM de 2008 (Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de setembro), sendo que as principais diferenças são as que se enumeram de seguida:



- Os períodos de planeamento mantiveram-se dois períodos, só que estes passaram de 6 para 4 anos cada, fazendo com que a longevidade passe de 12 para 8 anos nesta última LPIM;
- Quanto aos valores inscritos há uma notória contenção de expectativas, sendo que no primeiro período da LPIM de 2008 previa-se uma receita de 479M€ para 6 anos, com uma média anual de aproximadamente 80M€/ano, passando-se nesta nova LPIM para um montante de receita de pouco mais de 92M€ para 4 anos, ou seja, uma média anual de 23M€/ano, o que representa uma redução superior a 70%;
- Já no que se refere ao 2.º período, a anterior LPIM previa um total de 355M€, com uma média anual de 59M€/ano, enquanto que na LPIM de 2015 o valor global do 2.º período é de 80M€, com uma média anual de 20M€/ano, representando uma redução de 66%.

Esta contenção da LPIM de 2008 para a LPIM de 2015, fica bem patente através de um gráfico comparativo, tal como se demonstra na Figura 4:

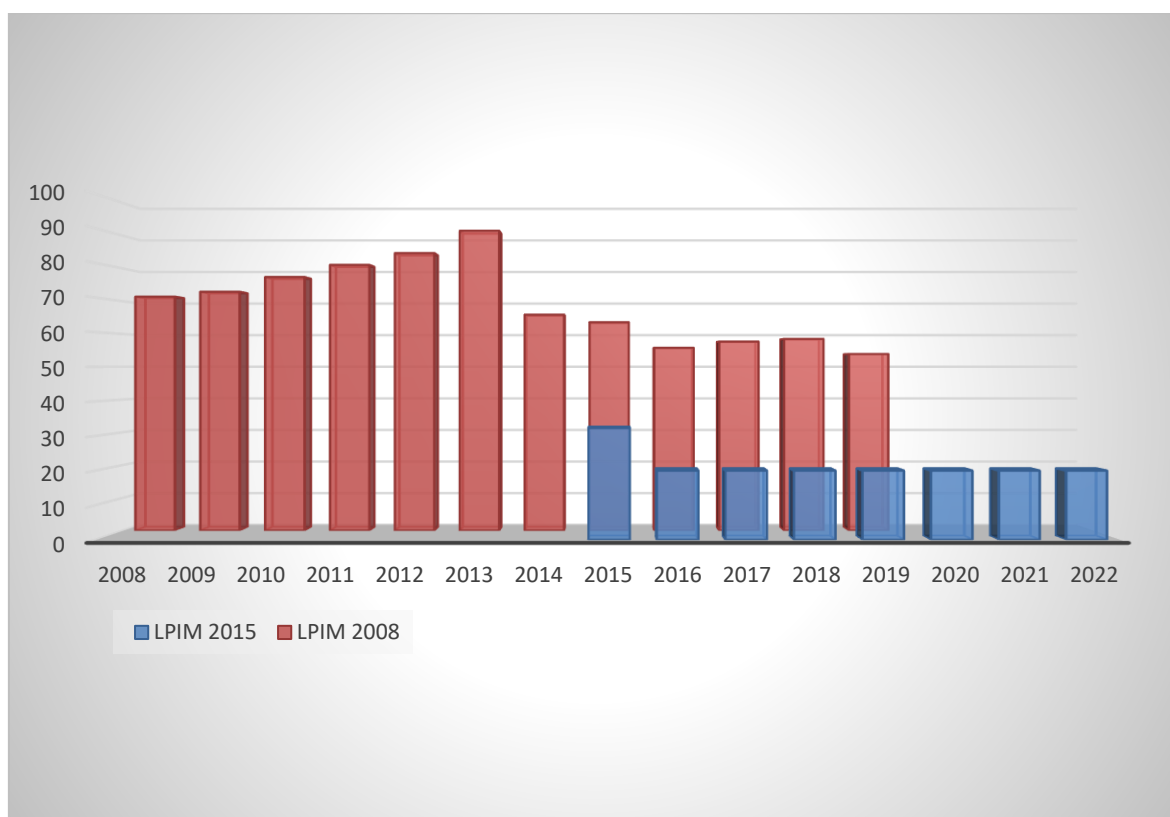


Figura 4 - Comparação entre a LPIM 2008 e a LPIM 2015

Fonte: (Autores, 2016)



Após vários anos de grandes dificuldades nos processos de alienação, segundo a DGRDN, no presente ano (2016) conseguiu-se alcançar os valores inscritos, fruto de várias alienações ou concessões, resultando daí uma receita para LPIM de aproximadamente 20M€. Só que, por razões de contabilidade orçamental, designadamente, controlo do défice, este montante só ficará disponível no próximo ano (2017).

Quanto ao efeito resultante do emprego destas verbas, estima-se que o mesmo possa ser bastante positivo por reduzir em termos de orçamento de funcionamento os montantes afetos a determinadas despesas com a conservação de imóveis, disponibilizando-os para outros fins, designadamente, para a operação das FFAA.

Conclui-se assim que a LPIM possui, intrinsecamente, uma fraca potencialidade para uma gestão de horizontes muito alargados, funcionando mais em circuito fechado de geração de receitas com o imobiliário e o emprego das mesmas na conservação do que permanece ao uso das FFAA, percebendo-se que a longo prazo (para lá de 2020) este modelo poderá ficar em causa por esgotamento dos imóveis suscetíveis de serem alienados ou concessionados. Mas esta será matéria a tratar no capítulo 3, mesmo que de forma muito breve.

No que se refere à LPM, importa antes de mais analisar a última revisão desta Lei de Programação, que ocorreu com a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, refletindo as diretivas da Reforma “Defesa 2020”, com substanciais alterações relativamente à LPM anterior datada de 2006 (Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto), destacando-se as seguintes:

- Os períodos de planeamento embora se mantenham três, estes passaram de 6 anos cada, para 4 anos cada, pelo que o horizonte da LPM é agora de 12 anos em vez dos 18 anos das Leis anteriores (inclusive as Leis anteriores, ainda previam um período suplementar de mais 6 anos, só para planeamento a longo prazo, o que permitia inscrever o planeamento de capacidades a 24 anos);
- Assim a LPM de 2006 estendia-se até 2023, e com o período adicional, até 2029, enquanto a LPM de 2015 tem como alcance o ano de 2026;
- Face a esta alteração da duração dos períodos de planeamento, a comparação dos montantes inscritos terá que ter em consideração este fator, pelo que a comparação que se fará será dos dois primeiros períodos de 6 anos da LPM de 2006, com os valores dos 3 períodos de 4 anos da LPM de 2015;



- No que respeita à LPM de 2006, utilizar-se-ão os dois primeiros períodos, porque só esses é que são comparáveis em termos de rigor no planeamento com os 3 períodos da LPM de 2015, já que, o último período quer nesta nova forma quer na anterior forma, é sempre um período de mais baixo investimento, na perspetiva de que o deslizarão para o mesmo os montantes não utilizados nos anos anteriores por atrasos nos projetos ou por restrições orçamentais;
- Assim a LPM de 2006 previa para os primeiros 12 anos um montante global de aproximadamente 4.320 M€, já a LPM de 2015 prevê 3.160 M€ ao qual acresce 114 M€ de receitas previstas com as alienações de armamento, equipamento e munições, só para os primeiros 4 anos, o que, extrapolando para os períodos seguintes um valor na ordem dos 100M€ a cada 4 anos, obter-se-á um valor total de aproximadamente 3.470M€, ou seja, uma redução de quase 20%;
- Contudo esta redução pode não ser grave, caso haja uma inversão das políticas seguidas nos últimos anos de aplicação das anteriores LPM, em que apesar de se dispor de montantes superiores inscritos na LPM, esta era sujeita a cortes, cativações e outras restrições na sua utilização que ultrapassaram em alguns anos mais de 50%. Quere-se com isto dizer, que caso não haja o prosseguimento do mesmo tipo de políticas, os montantes efetivamente disponíveis serão maiores do que os efetivamente disponíveis nos anos anteriores, permitindo assim um melhor planeamento na edificação, modernização e sustentação de capacidades.

Tal como e demonstrou para a LPIM, também a Figura 5, demonstra de forma gráfica o que se acabou de expor:

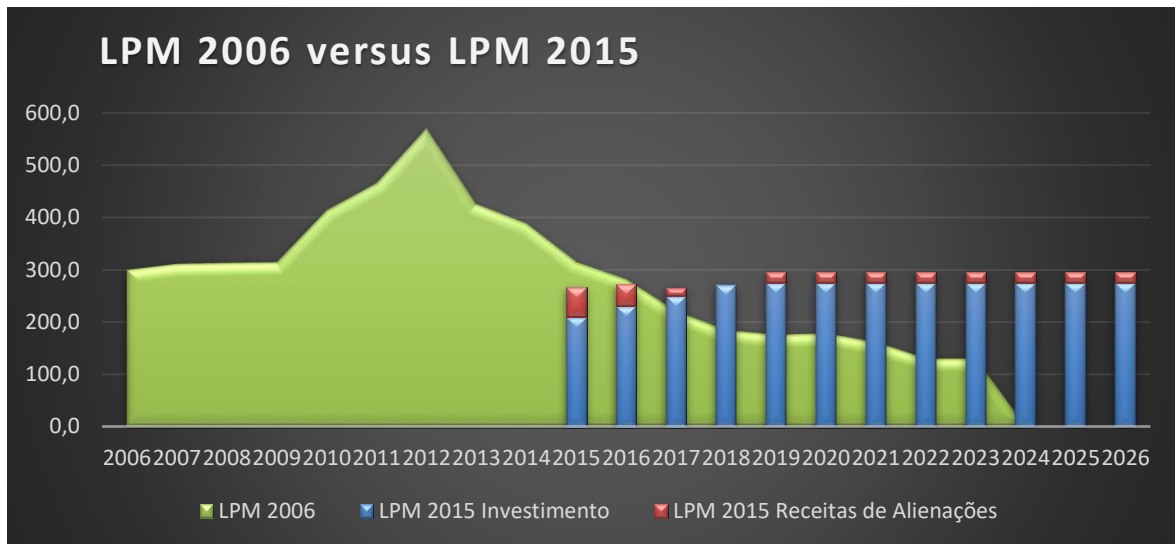


Figura 5 - Comparação entre a LPM 2006 e a LPM 2015

Fonte: (Autores, 2016)

A LPM de 2015 prevê ainda uma revisão em 2018, último ano do 1.º quadriénio, revisão essa que se iniciará já no próximo ano e para a qual já existem programas de reequipamento que irão para lá do horizonte 2020 e que serão identificados no capítulo 3.

Quanto às capacidades suportadas pela LPM, regista-se já no imediato um reforço das verbas afetas às capacidades conjuntas, as quais inscrevem-se nos serviços centrais da DN e no EMGFA, refletido por esta via vários dos objetivos estabelecidos pela Reforma “Defesa 2020”

Como programas urgentes, a contratualizar-se até 2020, mesmo que a sua execução se prolongue para lá desse horizonte, na entrevista que se teve com o SDGRDN Major-general Henrique Macedo, foram apontados os seguintes:

- Serviços Centrais - o transporte aéreo estratégico, tático e especial, com especial destaque para a modernização dos C130;
- EMGFA - a edificação da capacidade de ciberdefesa e o reforço da capacidade de apoio sanitário;
- Marinha - a modernização de meia vida das fragatas e dos “helicópteros navais”, e o reforço da capacidade de patrulhamento e fiscalização;
- Exército - a mudança de paradigma com um forte reforço na sustentação logística da força terrestre e investimentos assinaláveis na proteção e sobrevivência dessa mesma força, sendo ainda de referir alguns programas na área de comando e controlo terrestre;



- Força Aérea - destacam-se a luta aérea ofensiva e defensiva e o transporte aéreo nos diferentes segmentos.

Considera-se assim que os principais objetivos da Reforma “Defesa 2020” já estão em grande medida refletidos na LPM de 2015, e que é espetável que a revisão programada para 2018 reforce este alinhamento.

2.3. **Síntese conclusiva**

A título de síntese conclusiva, no que diz respeito à gestão de recursos, a Reforma “Defesa 2020”, traduziu-se de forma diversa para os diferentes recursos da seguinte forma:

- Na gestão dos recursos financeiros e dos recursos humanos, os fatores exógenos à própria Reforma (principalmente de ordem orçamental no período da “Troika” e pós “Troika”) são de tal ordem impactantes que quase que mascaram os efeitos provocados pela Reforma, traduzindo-se essencialmente na melhoria do processo de planeamento e controlo da gestão de estes mesmos recursos, sendo que, mesmo assim, os valores quantitativos obtidos não deixaram de se desviar desse mesmo planeamento, em ambos os casos, para patamares deficitários;
- Na gestão dos recursos materiais, tendo como principais instrumentos a LPM e a LPIM, aqui considera-se que o efeito foi mais visível e efetivo, principalmente por conferir a estas duas Leis um carácter e uma ambição mais realista e adequada às circunstâncias no quadro global das missões, capacidades e demais recursos da DN.

Considera-se que se valida a Hipótese 2 como resposta à QD2, mas com algumas restrições no que diz respeito aos recursos financeiros e humanos.



3. A Reforma “Defesa 2020” após o ano 2020

3.1. Efeitos e continuidade

No subcapítulo 2.1, transmitiu-se a visão sobre a continuidade da Reforma “Defesa 2020”, por parte do MDN, não só para o período posterior a 2020, mas desde logo no atual período correspondente à XIII legislatura e ao XXI Governo Constitucional, ou seja até 2019.

Como então se afirmou, embora se assista a alguma continuidade na execução de tarefas que já se encontravam em curso ou prestes a começar, não é garantido um comprometimento por parte do atual MDN com a Reforma nos termos estabelecidos pelo XIX Governo Constitucional, assistindo-se antes a uma completa ausência de referências explícitas à mesma, quer pela própria designação quer pela relevância que lhe é atribuída, sendo que, as raras referências, fazem-se de forma genérica, invocando-se o conceito de reforma como um processo contínuo, sem que se explique de que forma é que esse conceito se cruza e articula com a Reforma “Defesa 2020”.

No decurso da entrevista efetuada ao Adjunto do MDN, Capitão-de-fragata Leite da Cunha, foi referido que a ausência de referências por parte do MDN à Reforma “Defesa 2020”, não é um mero acaso, sendo deliberado e consequente, e que estará em preparação uma nova diretiva ministerial para um novo processo e reformas na DN, sem ligação óbvia ao processo anterior e com um período de aplicação mais curto, limitando-se à vigência do atual Governo, ou seja, até outubro ou novembro de 2019.

3.1.1. Recursos financeiros

Associando-se a esta situação, as prospetivas orçamentais para Portugal, as quais apenas cobrem um período que não vai para além de 2020, fazem com que não estejam reunidas as condições para qualquer análise prospetiva na área dos recursos financeiros, sendo assim impossível validar a Hipótese 3 no que diz respeito aos recursos financeiros (exceto o respeitante à LPM e LPIM como se verá adiante).

3.1.2. Recursos humanos

Igualmente, o mesmo se passa com os recursos humanos, em que o planeamento efetuado com a Reforma “Defesa 2020” já foi largamente ultrapassado, sendo apenas possível antever-se uma continuidade da situação atual, ou seja, um contingente na ordem dos 30.000 militares, sem que se vislumbre qualquer outro objetivo relativamente aos efetivos no pós 2020. Também no que respeita aos recursos humanos, vemo-nos na contingência de não se poder validar a Hipótese 3.



3.1.3. Recursos materiais

Já no que respeita aos recursos materiais, quer de bens e capacidades, quer de infraestruturas, estas áreas por força de se materializarem essencialmente por via da LPM e da LPIM terão sempre uma projeção futura, para lá do ano 2020, faltando saber com que rigor e impacto. Vamos por partes.

A atual LPIM, a de 2015, com uma longevidade de 8 anos, termina em 2022, sendo que o segundo quadriénio da mesma é sempre pouco fiável nas suas projeções, pelo que, o impacto no pós 2020, só poderá ser significativo caso se mantenha um fluxo permanente de imóveis a alienar ou a concessionar e caso o mercado imobiliário se mantenha ativo e interessado nesses mesmos imóveis.

Contudo, e tal como já se afirmou no capítulo 2, não sendo o parque de prédios militares suscetíveis de serem alienadas infinito, é espectável que as receitas a obter por esta via sejam a prazo cada vez menores, e consequentemente com cada vez menor impacto no pós 2020.

Já a realidade da LPM, por força dos seus 3 períodos de 4 anos, que a prolonga até 12 anos (2026), e inscrevendo um conjunto de programas ou projetos com previsível realização no pós 2020, configura-se como sendo a única área onde, no contexto atual, se pode dar pleno cumprimento ao enunciado do presente trabalho.

Assim, a LPM dividindo-se por organismos centrais, EMGFA e Ramos, apresenta para cada um destes beneficiários os seguintes programas de reequipamento:

- Serviços Centrais:
 - Capacidade de comando e controlo;
 - Capacidades conjuntas, com a aquisição futura do avião substituto do C130, sendo uma das hipóteses o KC 390.
- EMGFA:
 - Capacidade de cibersegurança;
 - Capacidade de comando e controlo.
- Marinha:
 - Modernização das fragatas, que se prolongará para além de 2020;
 - Modernização e extensão de vida dos helicópteros navais, ou o início de aquisição de novas aeronaves;
 - Reforço da capacidade patrulhamento e fiscalização marítima.



- Exército:
 - Aquisição de viaturas táticas ligeiras 4x4 com blindagem;
 - Capacidade de defesa antiaérea;
 - Capacidade de artilharia de campanha;
 - Capacidade de transporte de tropas em lagartas (modernização do M113);
 - Mudança do míssil *multi-proposal* por uma solução mais ágil e versátil.
- Força Aérea:
 - Capacidade de transporte estratégico;
 - Substituição dos helicópteros ligeiros;
 - Obtenção de uma solução para o treino avançado de voo, que possa substituir os Alfa Jet, em final de vida.

3.2. Síntese conclusiva

A título de síntese conclusiva, resume-se assim o impacto da Reforma “Defesa 2020”, para o pós 2020, apenas à LPM e em menor medida à LPIM, beneficiando estas duas áreas, ambas centradas no recurso “material”, de um melhor e mais rigoroso planeamento, quer pela elaboração das respetivas Leis em 2015 quer também pelas previstas revisões em 2018.

No que respeita aos recursos financeiros e humanos, nada se pode perspetivar por falta de elementos e orientações políticas que a sustentem.

Concluindo-se assim que a Hipótese 3 apenas pode ser validada no que respeita à gestão dos recursos materiais, sendo que, para este âmbito se confirma a existência de impactos da Reforma “Defesa 2020” para lá do ano 2020, embora com intensidade diferente entre as infraestruturas e os bens e capacidades, por força das respetivas Leis de Programação, a LPIM e a LPM, sendo esta última muito mais efetiva.



Conclusões

O presente trabalho sobre, O impacto da Resolução do Conselho de Ministros nº26/2013 de 19 de abril, Reforma “Defesa 2020” na gestão dos recursos de defesa. Consequências e perspetivas para o pós 2020, visou analisar o conteúdo e processo de implementação das medidas de reforma, com o objetivo de verificar a sua adequabilidade às exigências no quadro nacional e compromissos internacionais, no que diz respeito à gestão dos recursos de defesa. Pretendemos também perspetivar consequências para o período pós 2020, considerando a evolução nos contextos nacionais e internacionais.

Para tal, partiu-se da seguinte QC: em que medida as tarefas da Reforma “Defesa 2020” afetaram a gestão atual e futura dos recursos de Defesa.

O percurso de investigação, orientado no sentido de responder à QC, foi desenvolvido, baseado no método hipotético-dedutivo, compreendendo as seguintes etapas: Recolha de dados, pesquisa bibliográfica e realização de entrevistas exploratórias que permitiram formular a QC e circunscrever o objeto da problemática em estudo. Estabelecimento do modelo de análise, tendo por base a QC, a partir da qual foram determinadas as QD e as respetivas Hipóteses. Verificação das Hipóteses, através da análise dos dados obtidos por via da documentação compilada e das entrevistas efetuadas.

O produto do trabalho de investigação levado a cabo foi sistematizado em três capítulos: o primeiro comportou o enquadramento jurídico das FFAA e a contextualização dos documentos estruturantes e a identificação dos objetivos ligados à gestão dos recursos de Defesa; o segundo envolveu a análise das tarefas definidas na Reforma “Defesa 2020” e ao seu estado de implementação; o terceiro compreendeu a análise do impacto e a continuidade das tarefas implementadas, através da sua oportunidade e adequabilidade, através dos quais se pretendeu analisar os eventuais efeitos decorrentes da implementação da reforma na Defesa. A confrontação entre as proposições de partida e os resultados efetivamente alcançados pelo estudo desenvolvido permitiu concluir o seguinte:

Hip1 – A documentação estruturante da revisão da política de Defesa, converge para os mesmos objetivos, racionalizar a despesa militar e maior eficiência na utilização de recursos, sempre privilegiando a componente operacional.”

Hip2 - As tarefas implementadas da Reforma “Defesa 2020”, tiveram impacto positivo na gestão de recursos da defesa, no entanto a dimensão desse impacto varia de tipo de recurso para tipo de recurso, sendo mais significativo nos recursos materiais e menos visível nos



recursos financeiros e humanos, devido a fatores externos que mascararam os efeitos da Reforma.

Hip3 – A descontinuidade do suporte ao nível político à Reforma “Defesa 2020”, bem como, a forte imprevisibilidade dos fatores preponderantes para a gestão dos recursos financeiros e humanos, tornam impossível qualquer análise dos efeitos prospetivos pós 2020 nestes dois tipos de recursos. Já no que respeita aos recursos materiais, por força da LPM e LPIM, é possível concluir que haverá um impacto positivo para a gestão deste recurso, nas suas múltiplas vertentes, no período pós 2020, com maior significado para os bens e capacidades (LPM) e com menor e decrescente significado para as infraestruturas (LPIM).

Face ao que precede, é então possível formular a seguinte resposta à QC: As tarefas da Reforma “Defesa 2020” trouxeram, genericamente, benefícios na gestão dos recursos da defesa, uma vez que conferiram a esta gestão instrumentos que introduzem um maior rigor, controlo e atualização no contexto da Política de Defesa Nacional, contudo, devido a fatores estranhos ou externos à Reforma “Defesa 2020”, os efeitos positivos da Reforma manifestam-se de forma diferenciada em cada um dos tipos de recursos e ao longo do tempo.

Recomenda-se que se estabeleçam ciclos de reforma independentes dos ciclos políticos e das alternâncias no Governo, por forma a se conferir a estes processos de reforma uma maior estabilidade e continuidade, produzindo maiores efeitos estruturais, no médio e no longo prazo, com tempo necessário à sua implementação e produção de efeitos. Os fatores externos e estranhos ao processo de Reforma, limitam a análise e os resultados que se pretendiam obter, pelo que em futuros estudos deve-se procurar integrar essas variáveis na análise global.



Bibliografia

- AR, 2006. *Aprova a lei de Programação Militar* (Lei Orgânica nº 4/2006 de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2007. *Sétima alteração à Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* (Lei Orgânica n.º 2/2007 de 16 de abril), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008. *Aprova a Lei de Programação de Infraestruturas Militares* (Lei Orgânica 3/2008 de 08 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009a. *Aprova a Lei da Defesa Nacional* (Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 07 de julho), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009b. *Aprova a Lei Orgânica da Organização das Forças Armadas* (Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 07 de julho), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014a. *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho* (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014b. *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho* (Lei Orgânica 6/2014 de 01 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2015a. *Aprova a Lei de Programação de Infraestruturas Militares* (Lei Orgânica 6/2008 de 18 de maio), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2015b. *Aprova a Lei de Programação Militar* (Lei Orgânica nº 7/2015, de 18 de maio), Lisboa: Diário da República.
- Coelho, A., 2016. *Políticas de Pessoal para a Defesa Nacional*. In: IUM, 2016. CPOG/AEA/GOAR (09). IUM, 28 de novembro de 2016. Lisboa: IUM.
- Conselho da UE, 2004. *General Affairs and External Relations Council, 2004. Headline* Luxemburgo: Conselho de Ministros.
- CRP, 2005. *VII Revisão Constitucional*, Lisboa: Assembleia da República.
- Farrel e Teriff, T. e. T., 2002. *The Sources of Military Change, Culture, Politics, Technology*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Madeira, G., 2016. *A Modernização da Gestão no âmbito da Defesa Nacional*. In: IUM, 2016. CPOG/AEA/GOAR (06). IUM, 16 de novembro de 2016. Lisboa: IUM.
- MDN, 2012a. *Diretiva para a Reorganização da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas* (Despacho n.º 149/MDN/2012 de 12 de junho). Lisboa: Diário da República.



- MDN, 2012b. Grupo de Trabalho para a Reorganização da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas (Despacho n.º 250/MDN/2012 de 23 de outubro). Lisboa: MDN.
- MDN, 2013. *Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas - Reforma "Defesa 2020"* (Despacho n.º 7527-A/2013 de 31 de maio). Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2014a. *Diretiva Ministerial Complementar para a reforma estrutural na defesa nacional e nas Forças Armadas - Reforma "Defesa 2020"* (Despacho n.º 7234-A/2014 de 29 de maio). Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2014b. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar* (Despacho s.n. /2014 de 3 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2014c. *Sistema de Forças Nacional 2014 (CONFIDENCIAL)*. Lisboa: MDN.
- RCM, 2013. *Reforma “Defesa 2020”*. Lisboa: Diário da República
- COMISSÃO EUROPEIA, 2015, *Assuntos Económicos e Financeiros* [em linha] Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_pt.htm, [Acedido em 10 de dezembro 2016].
- SAPO24, 2016. *É possível fazer diferente. “Esta é outra lição extraordinária que a esquerda dá”* [em linha] Disponível em: <http://24.sapo.pt/atualidade/artigos/azeredo-lobes-e-possivel-fazer-diferente-esta-e-outra-licao-extraordinaria-que-a-esquerda-da>, [Acedido em 15 de dezembro de 2016]



Anexo A — Relatório Final da XII Legislatura - CARDN, 30 de setembro de 2015



Apêndice A — Lista de tarefas da Reforma “Defesa 2020” e ponto de situação das mesmas

A lista de tarefas que se apresenta na Tabela 1, foi obtida de acordo com as diretivas ministeriais para a Reforma “Defesa 2020”, publicadas em anexo aos Despachos n.º 7527-A/2013, de 31 de maio, e n.º 7234-A/2014, de 29 de maio, respeitando-se a ordem em que as mesmas são estabelecidas nas duas diretivas e distinguindo-se entre as tarefas que foram definidas na primeira delas (com o texto a preto) e as que foram alteradas, complementadas ou acrescentadas pela segunda diretiva (com o texto a azul).

Na elaboração da Tabela 1, optou-se por manter a designação de “Tarefa”, tal como as mesmas são designadas nas Diretivas Ministeriais, sendo que a designação adotada pelo CARDN nas suas tabelas foi de “Projeto/Objetivo”, havendo ainda a registar, alguns documentos ou intervenções referentes à Reforma “Defesa 2020” que adotam a designação de “medidas”. Não foi possível averiguar as razões que levaram a esta diversidade de designações, considerando que breve explicação salvaguarda e esclarece qualquer dúvida ou confusão que esta situação possa causar.

Na Tabela 1 assinalam-se as tarefas (célula preenchida a laranja) que estando relacionadas diretamente com a gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, serão objeto de análise em sede do capítulo 2 do presente trabalho.

Para se determinar o ponto e situação de a cada uma das tarefas, recorreu-se ao Relatório Final da XII Legislatura, datado de 30 de setembro de 2015, elaborado pelo CARDN, e atualizado por informação obtida junto do Gabinete do MDN e da DGRDN, bem como pela publicação, entretanto, em Diário da República de alguns diplomas que resultam da conclusão de outras tantas tarefas.



Tabela 1 - Lista de Tarefas e Ponto de situação

Ref.	Tarefa	Objetivos ou Condicionantes	Prazo	Pt. Situação
4. Tarefas do Planeamento estratégico				
4.a	Ajustar os rácios de despesa (funcionamento sustentável)	Orçamento anual de 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB	Progressivamente até 2020	Carácter permanente
		Estrutura da despesa: Pessoal – 60% Operação e manutenção - 25% Investimento – 15%		
		O CCEM deve apresentar, um plano com a projeção anual destes agregados até dezembro de 2020, discriminando as medidas que sustentam a sua materialização	Até 31 de dezembro de 2014	
4.b	Redimensionar o efetivo de pessoal das FFAA	Efetivo Global entre 30.000 e 32.000 (incluindo reserva na efetividade de serviço) 2014 e 2015– 2.000 efetivos/ ano 2016 a 2020 – de forma progressiva	Até 2020	Ultrapassado
	(1) Um projeto de revisão dos diplomas relativos aos efetivos de militares dos quadros - permanentes e dos regimes de contrato e de voluntariado, dentro e fora dos Ramos		Até 31 de outubro de 2013 Até 30 de setembro de 2014	Concluído
	(2) Um programa calendarizado com o respetivo impacto financeiro cobrindo todas as formas de prestação de serviço	Tendo como referência os efetivos existentes à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 211/2012, que permita atingir o efetivo definido até 31 de dezembro de 2020	Até 31 de outubro de 2013 Até 31 de julho de 2014	Concluído
4.c	Elaborar os projetos de CEM, MIFA, SFN e Dispositivo			



Ref.	Tarefa	Objetivos ou Condicionantes	Prazo	Pt. Situação
	(1) O CCEM deve apresentar as propostas dos documentos estruturantes do planeamento estratégico: CEM - Conceito Estratégico Militar MIF - Missões Específicas das FFAA SFN - Sistema de Forças e Dispositivo	Neste âmbito, deve ser tido em consideração o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas numa perspetiva de racionalização e rentabilização dos recursos do Estado e de valorização do duplo uso, incluindo a constituição de uma unidade militar de ajuda de emergência	Até 30 de setembro de 2013	Concluído
	(1.a) Que o CCEM elabore e apresente os projetos finais dos documentos estruturantes do planeamento estratégico	De acordo com as orientações determinadas no meu Despacho n.º 43/MDN/2014, de 24 de março de 2014	Até 30 de junho de 2014	Concluído
	(2) O CCEM deve apresentar um relatório de capacidades do atual sistema de forças nacional	Este relatório deve identificar as capacidades existentes e planeadas, bem como o planeamento financeiro que lhe está associado, tendo em vista apoiar a elaboração da Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar	Até final de outubro de 2013	Concluído
	(3) O EMGFA, em articulação com os Ramos e os serviços centrais do MDN, deverá apresentar um plano para o levantamento da capacidade de ciberdefesa nacional		Até 20 de dezembro de 2013	Concluído
	(4) O CCEM deverá apresentar um plano de redução do dispositivo territorial, consolidado e integrado, a implementar até 2020	Considerando que a maior redução do efetivo é concluída até 31 de dezembro de 2015, a redução do dispositivo deverá ter particular expressão neste período. Consequentemente, define-se que 50% da redução do dispositivo territorial preconizada na “Defesa2020” deverá estar concluída igualmente até 31 de dezembro de 2015. Neste âmbito devem ser consideradas as opções de concentrações, na máxima extensão possível, das unidades de formação, próprias de cada ramo. Até 31 de dezembro de 2020, deverá estar completa a redução do dispositivo territorial preconizada de acordo com as orientações daquela resolução	Até 20 de dezembro de 2013	Concluído



Ref.	Tarefa	Objetivos ou Condicionantes	Prazo	Pt. Situação
	(1.b), Que o CCEM apresente o plano de redução do dispositivo territorial	Conforme diretrizes definidas no despacho n.º 7527 -A/2013, de 31 de maio, devidamente integrado e harmonizado com os projetos de CEM, MIFA, SFN e DIF.	Até 30 de julho de 2014	Concluído
	(2) Que o IDN e a DGPRM, promovam a realização de um seminário que contribua para desenvolver um conceito de reserva operacional, enquanto instrumento de suporte à formulação de um efetivo sistema de mobilização e convocação, que considere neste último caso, os efetivos a convocar quer na reserva de disponibilidade reserva de recrutamento, quer os efetivos dos QP na reserva fora da efetividade do serviço. Por outro lado, deverá ainda suscitar os cenários plausíveis que permitam estimar um esforço máximo de mobilização militar e os setores críticos em termos de mobilização civil.		Até 20 de junho de 2014	Por concluir
4.d	Dar início o ciclo de Planeamento de Defesa Militar			
	(1) A DGPDN, elabora o projeto de Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar	Com base no relatório de capacidades do sistema de forças nacional apresentado pelo CCEM	Até 27 de dezembro de 2013	Concluído
	(1) A DGPDN deve proceder à atualização da proposta de Diretiva Ministerial de planeamento de Defesa Militar, submetida através ofício n.º 1939, de 26 de dezembro de 2013		Até 15 dias de calendário após a confirmação do CEM/MIFA/SF, pelo CSDN	



Ref.	Tarefa	Objetivos ou Condicionantes	Prazo	Pt. Situação
	(2) Os serviços centrais do MDN, em articulação com o CEMGFA e com os CEM, deverão dar início aos trabalhos de revisão da Lei de Programação Militar, tendo em vista a apresentação do projeto de proposta de Lei de Programação Militar ao Conselho Superior Militar	Conforme previsto nos art.º 17.º da Lei Orgânica n.º4/2006, de 29 de agosto	Até 1 de maio de 2014	Concluído, próxima revisão 2018
	(2) A DGAIED, em articulação com o CEMGFA, CEM e demais serviços centrais do MDN, deve adequar o projeto da LPM para a programação do investimento público das Forças Armadas para um período máximo de doze anos. A proposta de LPM em causa deverá ser submetida ao Conselho Superior Militar,	Constituindo a Lei de Programação Militar o principal instrumento financeiro de planeamento a médio prazo (cf. n.º 1 Art. 46.º da LOBOFA) para a edificação do futuro sistema de forças, mas reconhecendo a necessidade de focar este diploma numa perspetiva realista de médio prazo, alinhado com o planeamento estratégico da OTAN e com a estratégia orçamental do Estado. Em que: <ul style="list-style-type: none">• O 1.º quadriénio inclua os compromissos a assumir na área da Defesa;• O 2.º quadriénio, com carácter indicativo, contemple a perspetiva de despesa; e ainda, excecionalmente, <ul style="list-style-type: none">• Um 3.º quadriénio para o caso de sistemas/equipamentos que justifiquem uma programação financeira mais alargada, com pressupostos e condições a definir	Até 45 dias de calendário após a difusão da DMPDM	
	(3) O serviço central resultante da fusão da DGPRM e DGAIED, em articulação como CEMGFA e os CEM, deve apresentar um projeto de revisão da Lei de Programação das Infraestruturas Militares	Considerando que a implementação do novo sistema de forças e respetivo dispositivo implicará um financiamento primariamente decorrente da rentabilização do património atualmente afeto à Defesa Nacional	Até 1 de maio de 2014	Concluído



Ref.	Tarefa	Objetivos ou Condicionantes	Prazo	Pt. Situação
	(3) A DGAIED, em articulação com o CEMGFA e os CEM, deve apresentar o projeto de revisão da LPIM	Em conformidade com a apresentação dos documentos estruturantes do planeamento estratégico, em particular o SF e o DIF	Até 30 dias de calendário após a difusão da DMPDM	
5. Tarefas da reorganização da macroestrutura da Defesa Nacional e das FFAA				
5.a	Preparar o projeto de Lei de Defesa Nacional	(1) Revisão do processo de aprovação do CEDN (2) Envolvimento da AR no âmbito do processo de decisão sobre a participação de destacamentos das FFAA em operações militares no exterior do território nacional (3) Alterar as dependências dos CEM com o objetivo de o CEMGFA ter na sua dependência hierárquica os CEM para as questões que envolvem a capacidade de resposta das FFAA, designadamente pela prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do sistema de forças, constituindo - se para este efeito, o único interlocutor militar do MDN	Até final de junho de 2013	Concluído
5.b	Preparar o projeto de Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA (LOBOFA)	(1) Alterar as dependências dos CEM com o objetivo de o CEMGFA ter na sua dependência hierárquica os CEM para as questões que envolvem a capacidade de resposta das FFAA, designadamente pela prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do sistema de forças, constituindo - se para este efeito, o único interlocutor militar do MDN (2) Adequar a organização do EMGFA, resultante dos Despachos n.ºs 149/MDN/2012 e 250/MDN/2012 (3) Adaptar as competências do Comando Operacional Conjunto às valências decorrentes das competências acrescidas do CEMGFA (4) Atribuir ao CEMGFA a tutela do Instituto Universitário Militar e do Serviço de Saúde Militar, nos termos a definir em legislação própria	Até final de junho de 2013	Concluído



Ref.	Tarefa	Objetivos ou Condicionantes	Prazo	Pt. Situação
		(5) Atribuir ao CEMGFA, em articulação com os órgãos e serviços centrais do MDN, a tutela de um Serviço de Comunicações e Sistemas de Informação, incluindo o Centro de Ciberdefesa		
5.c	Preparar o projeto de Lei Orgânica do EMGFA			
	(1) O EMGFA procederá à revisão do Decreto-lei n.º 234/2009, de 15 de setembro, propondo as necessárias alterações a este diploma	De acordo com as orientações detalhadas na “Defesa 2020” e na presente diretiva	Até 30 dias após a publicação da LOBOFA	Concluído
	(2) A capacidade conjunta de avaliação e análise operacional deverá estar constituída, no âmbito do EMGFA		Até 30 de setembro de 2014	Concluído
	(3) O EMGFA deverá centralizar num único polo, e em articulação com os Ramos e órgãos e serviços centrais do MDN, o Serviço de Comunicações e Sistemas de Informação		Até final de 2015	Concluído
	(4) O EMGFA e os Ramos, deverão reconfigurar o Comando Operacional Conjunto e os comandos de componente dos Ramos	De acordo com as orientações da “Defesa 2020”	Até final de 2014	Concluído
5.d	Preparar os projetos de Leis Orgânicas dos Ramos			
	(1) Os Ramos deverão propor as necessárias alterações às respetivas Leis Orgânicas	De acordo com as orientações suficientemente detalhadas na “Defesa 2020” e nesta diretiva	Até 30 dias após a publicação da LOBOFA	Concluído
	(2) O modelo de governação a curto prazo do ensino superior militar deverá ser proposto pelo Conselho do Ensino Superior Militar (CESM)	De modo a ser implementado no ano letivo de 2014/2015	Até 29 de novembro de 2013	Concluído
	O CCEM deverá pronunciar -se sobre o modelo proposto		Até 10 de dezembro de 2013	Concluído



Ref.	Tarefa	Objetivos ou Condicionantes	Prazo	Pt. Situação
	(3) O modelo do Instituto Universitário Militar deverá ser proposto pelo CESM	De modo a ser implementado a partir de 2016	Até 17 de março de 2014	Concluído
	O CCEM deverá pronunciar -se sobre o modelo proposto		Até 31 de março de 2014	Concluído
	(4) A Escola do Serviço de Saúde Militar deverá ser extinta enquanto Estabelecimento de Ensino Superior Militar;			Concluído
	(5) A DGAIED, em articulação com a Armada e o Exército, elabora um estudo sobre a exequibilidade da agregação numa estrutura comum, na dependência do Ministro da Defesa Nacional e com estatuto de laboratório de Estado, das capacidades do Instituto Hidrográfico e do Instituto Geográfico do Exército.		Até 60dias depois da publicação desta diretiva	Concluído
5.e	Revisão da Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar e do Estatuto dos Militares das FFAA (EMFAR)	Os projetos de revisão destes diplomas são efetuados no âmbito do meu gabinete, com base nos trabalhos desenvolvidos e nos contributos do EMGFA e dos Ramos, ouvido o Ministério das Administração Interna para a Lei de Bases	Até 30 de setembro de 2013	Concluído
	Preparar o projeto de Lei Orgânica do MDN			
5.f	(1) A revisão deste diploma será efetuada por uma comissão técnica de redação a constituir por meu despacho, que deverá propor as necessárias alterações	De acordo com as orientações suficientemente detalhadas na “Defesa 2020” e nesta diretiva	Até 15 de setembro de 2013	Concluído



Ref.	Tarefa	Objetivos ou Condicionantes	Prazo	Pt. Situação
	(2) No âmbito do ponto anterior, como vetor de inovação, a Secretaria-Geral, em articulação com a DGAIED e Ramos, deve apresentar um estudo relativo ao levantamento de uma unidade operativa de natureza matricial, para a coordenação, promoção, acompanhamento, preparação e programação das candidaturas a fundos comunitários (estruturais e de investimento), a executar quer por parte dos Ramos, órgãos e serviços centrais quer por parte de outras estruturas no âmbito do MDN		Até 31 de julho de 2013	Concluído
	(3) A DGPRM deve apresentar um estudo com propostas de diferentes modalidades de execução do Dia da Defesa Nacional	Em conformidade com o definido na “Defesa 2020” Visando a implementação do novo modelo na 10.ª edição do Dia da Defesa Nacional, cujas atividades reiniciam em janeiro de 2014	Até 31 de julho de 2013	Concluído
	(4) A DGPRM, em articulação com os Ramos, deve apresentar, a proposta de conceção estrutural e o plano funcional do Órgão Central de Recrutamento,	Conformidade com o definido na “Defesa 2020” Visando assumir centralmente a função de recrutamento, até 31 de julho de 2014	Até 31 de julho de 2013	Concluído
	(5) A DGPRM, em articulação com o EMGFA, Ramos e serviços de administração direta ou indireta do Estado sob tutela do MDN, deve apresentar um plano de redução de pessoal civil na Defesa Nacional	Conforme estipulado na “Defesa 2020” De modo a garantir a sua implementação até final de 2015	Até 15 de outubro de 2013	Concluído
	(6) O serviço central resultante da fusão da DGPRM e DGAIED, em articulação com o EMGFA e Ramos, deve concluir a reestruturação do apoio social, em articulação com o IASFA, a Liga dos Combatentes e a Cruz Vermelha Portuguesa	Conforme indicações da “Defesa 2020”	Até final de 2015	Concluído



Ref.	Tarefa	Objetivos ou Condicionantes	Prazo	Pt. Situação
	(7) O serviço central resultante da fusão da DGPRM e DGAIED deve concluir, e em estreita colaboração com o Ministério da Administração Interna, a reestruturação do Serviço de Assistência Religiosa	Conforme indicações da “Defesa 2020”	Até final de 2014	Concluído
	(8) O serviço central resultante da fusão da DGPRM e DGAIED, deve concluir, em estreita colaboração com o Ministério da Administração Interna, a reestruturação da Comissão de Educação Física e Desporto Militar		Até final de 2014	Concluído

LEGENDA:

Texto a Preto – Conforme redação do Despacho n.º 7527-A/2013, de 31 de maio

Texto a Azul - Conforme redação do Despacho n.º 7234-A/2014, de 29 de maio



Apêndice B — Base conceptual

Como base conceptual para o tema, importa compreender os conceitos de: Estado, Reforma, Defesa, reorganização, gestão e recursos:

Estado - É uma entidade responsável pela organização e governação de um território e da vida da população ou do conjunto de populações que aí habitam, afirmando-se como país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado, constituído por um conjunto de instituições (governo, forças armadas, administração pública, etc.) que exercem as funções de organização, governação e administração de uma nação.

Reforma - Um conjunto de medidas que visam promover alterações nas estruturas económicas, sociais e políticas de um Estado.

Defesa Nacional - O conjunto de instituições, missões e medidas que têm por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

Recursos de Defesa - Conjunto de recursos financeiros, humanos, materiais e informacionais que contribuem para os objetivos da Defesa Nacional.